Capitolo 5
Meccanismi di regolazione e processi decisionali in Emilia-Romagna
Il punto di vista delle associazioni economiche

Sommario

1. *Premessa.* – **2.** *Obiettivi e metodo della ricerca.* – **3.** *I dati della ricerca: presentazione generale e prime evidenze.* – **3.1.** *Perché la dimensione strutturale è importante.* – **3.2.** *Processi decisionali e logica dell'influenza associativa.* – **3.3.** *Il* policy making *locale: quale istituzionalizzazione delle procedure?* – **3.4.** *L'efficacia dei processi decisionali: i meccanismi formalizzati.* – **3.5.** *Cicli e contenuti del* policy making. – **3.6.** *La competenza dei decisori: dirigenza politica e tecnostruttura.* – **3.7.** *Cosa suggeriscono le associazioni.* – **4.** *Specificità di settore e di territorio: alcuni approfondimenti.* – **4.1.** *Specificità di settore.* – **4.2.** *Specificità territoriali.* – **5**. *Conclusioni.* – *Appendice.*

1. *Premessa*

L'indagine che viene presentata in questo capitolo del rapporto ha cercato di analizzare la percezione che le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici hanno del processo decisionale pubblico al livello locale e regionale. Attraverso la ricerca si è voluto capire in particolare quali valutazioni i dirigenti delle organizzazioni più rappresentative presenti in Emilia-Romagna diano del modo in cui vengono coinvolti nelle scelte pubbliche che influenzano le attività e gli interessi dei loro associati. La decisione di privilegiare tale interrogativo muove da due premesse.

In primo luogo, va ricordato che – per numerosi motivi, legati essenzialmente alla transizione del sistema politico italiano, alla fase di emergenza per il risanamento dei conti pubblici e all'adesione all'Unione Europea – nel corso degli anni '90 le associazioni di rappresentanza degli interessi economici (impren-

ditoriali e sindacali) hanno visto crescere enormemente rispetto al passato la loro legittimazione istituzionale e la loro influenza nell'ambito del *policy making*, soprattutto in alcuni passaggi cruciali affrontati con lo strumento della concertazione tra Governo e parti sociali.

In secondo luogo, è opportuno sottolineare come il complesso delle riforme che, a partire dalla fine degli anni '80 fino alla recente modifica del Titolo V della Costituzione, hanno modificato sia i meccanismi della rappresentanza democratica sia i poteri, le funzioni e le risorse attribuiti ai vari livelli di governo, hanno finito per configurare, nel loro insieme, un assetto marcatamente policentrico che richiede sistemi di *governance* e processi di *policy making* assai più laboriosi e sofisticati di quelli propri di uno Stato tendenzialmente accentrato.

Se del resto al decentramento delle funzioni e dei poteri non si accompagnasse anche la costituzione di reti più ricche e intense di relazioni tra attori economici, sociali e politici al livello regionale e locale, gran parte delle attese connesse con il decentramento e con il "federalismo" sarebbero destinate ad andare deluse. Non si tratta naturalmente di replicare meccanicamente al livello locale e regionale stili e modalità di intermediazione degli interessi già sperimentati, con alterne fortune, al livello nazionale. Dal momento che molte politiche che influenzano in maniera diretta o indiretta le attività produttive sono state regionalizzate, diventa tuttavia una esigenza vitale sia per gli operatori economici sia per gli amministratori pubblici consolidare meccanismi e forme stabili di comunicazione.

Abbiamo insomma assistito da un lato ad una lunga fase di valorizzazione dell'associazionismo per la rappresentanza funzionale, che in Italia è piuttosto frammentato ma anche capillarmente organizzato sul territorio; d'altro lato, siamo di fronte ad un processo di riforma che valorizza la dimensione del governo locale incardinandosi su principi quali la prossimità al cittadino e la sussidiarietà verticale ed orizzontale. In tale quadro, risulta evidente la necessità di capire quale sia e quale possa essere, come possa essere modulato, il ruolo svolto dalle associazioni di rappresentanza degli interessi economici nella produzione delle

politiche pubbliche a livello locale e regionale. Questo tema è stato oggetto di attenzione solo sporadica da parte degli studiosi e d'altronde la molteplicità delle realtà locali rende difficile agli stessi operatori coinvolti (amministratori pubblici e dirigenti associativi) la costruzione di un quadro informativo ed interpretativo più ampio ed organico di quello derivante dalla loro esperienza diretta. L'indagine empirica qui presentata si sforza quindi di fornire qualche elemento di conoscenza e di riflessione utile alla costruzione di una più solida *governance* dei processi e delle politiche di sviluppo in Emilia-Romagna.

Il capitolo è suddiviso in cinque paragrafi. Nel primo, una breve premessa e per poi passare, nel secondo paragrafo vengono evidenziati gli obiettivi e il metodo di svolgimento della ricerca. Nel terzo paragrafo verrà presentata un'ampia panoramica dei dati emersi dall'indagine mentre nel quarto verranno operati alcuni approfondimenti in merito alle specificità dei singoli settori economici e dei singoli territori provinciali. Al quinto paragrafo è affidato il compito di trarre brevemente alcune conclusioni.

2. *Obiettivi e metodo della ricerca*

Gli obiettivi dell'indagine possono essere così sintetizzati:

1. analizzare il ruolo svolto dalle associazioni di rappresentanza degli interessi economici (imprenditoriali e sindacali) all'interno del *policy making* al livello locale (provinciale e comunale) e regionale in Emilia-Romagna;
2. rintracciare casi e modelli di interazione tra decisore pubblico ed associazioni, soprattutto a livello locale, con particolare riguardo agli eventuali meccanismi formali e preordinati esistenti (come tavoli concertativi, consulte, protocolli d'intesa, etc.) di interazione reciproca e codecisione;
3. verificare in quali settori di *policy* o in quali materie l'interazione tra associazioni di rappresentanza e amministratori pubblici sia più intensa;
4. analizzare l'atteggiamento e le opinioni dei dirigenti delle as-

sociazioni (anche nelle loro diverse prospettive e strategie) circa l'efficacia e la validità dei modelli di interazione col decisore pubblico oggi praticati nelle varie realtà locali;
5. verificare e raccogliere proposte, obiettivi ed auspici relativi ad una possibile evoluzione futura di tali modelli.

È opportuno sottolineare subito il limite principale della ricerca: le nostre fonti consistono unicamente di interviste svolte con esponenti del mondo associativo imprenditoriale e sindacale mentre non sono state raccolte le opinioni di dirigenti e funzionari pubblici. Ciò non pone molti problemi per quanto riguarda il "censimento" degli strumenti utilizzati nel confronto tra associazioni e decisori pubblici (almeno per quanto riguarda quelli più istituzionali e con una forte visibilità, come tavoli concertativi, protocolli d'intesa, meccanismi di convocazione, etc.) così come per quanto riguarda l'identificazione delle politiche e dei settori che sono più spesso oggetto del confronto. La strategia di ricerca, inoltre, è congruente con l'obiettivo di cogliere comportamenti e valutazioni del mondo associativo (e le differenze al suo interno) in relazione alla costruzione delle politiche pubbliche. Tuttavia per alcune dimensioni di analisi (come i giudizi relativi all'efficacia dei processi decisionali) è evidente che i dirigenti pubblici potrebbero offrire valutazioni differenti e che queste ultime non sono ricomprese nella ricerca. La lettura dei risultati della ricerca implica dunque la consapevolezza che essa approfondisce il ruolo, i comportamenti e le percezioni delle sole associazioni e *non* degli amministratori pubblici.

La ricerca è stata svolta mediante la costruzione e la somministrazione per via telefonica di un questionario strutturato (della durata di circa 30 minuti) rivolto, in prima istanza, a tutti i massimi dirigenti ([1]) di tutte le associazioni economiche maggior-

(1) Per le associazioni imprenditoriali, laddove coesistono un direttore (funzionario associativo a tempo pieno e vertice della tecnostruttura associativa) ed un presidente (un associato con un mandato elettivo e con funzioni di rappresentanza) abbiamo scelto di intervistare il direttore, per la sua presenza a tempo pieno in associazione. Per i sindacati dei lavoratori, dove questo problema non si pone, abbiamo intervistato il segretario generale di ciascuna articolazione.

mente rappresentative in ciascuna Provincia dell'Emilia-Romagna ed a livello regionale (vedi oltre). Vale la pena sottolineare che alcuni degli intervistati hanno rifiutato l'intervista telefonica ma hanno successivamente accettato di essere intervistati *de visu*. Il questionario è stato messo a punto grazie ad alcune interviste esplorative con un numero più ristretto di dirigenti associativi, condotte con la tecnica dell'intervista semistrutturata in profondità (vedi tab. 1 in appendice). Ciò ha permesso di mettere a fuoco le dimensioni chiave di analisi sulla base delle quali è stato costruito il questionario telefonico.

L'universo dei soggetti a cui ci si è rivolti nel corso della ricerca è composto dal vertice, ossia direttore o segretario, delle seguenti associazioni per ciascuna Provincia dell'Emilia-Romagna e per il livello regionale delle associazioni stesse: API (piccola industria), ASCOM (commercio), Confcommercio (commercio), CGIL (dipendenti), CIA (agricoltura), CISL (dipendenti), CNA (artigianato; piccola e media impresa), Coldiretti (agricoltura), Confagricoltura (agricoltura), Confartigianato (artigianato), Confcooperative (cooperazione), Confesercenti (commercio), Confindustria (industria), LegaCoop (cooperazione).

Tali associazioni sono state selezionate sulla base della loro rappresentatività nel settore di appartenenza in Emilia-Romagna: per i sindacati, in base al peso percentuale degli iscritti rispetto al totale dei lavoratori dipendenti iscritti ad un qualunque sindacato; per le associazioni imprenditoriali, in base al peso percentuale degli iscritti rispetto al totale degli imprenditori iscritti ad una qualunque associazione attiva nel settore di appartenenza. L'insieme degli iscritti alle associazioni oggetto dell'indagine rappresenta sulla scala aggregata regionale oltre il 95% del totale degli iscritti ad una qualunque organizzazione di rappresentanza degli interessi economici. Questo vuol dire che l'insieme delle associazioni coinvolte nella rilevazione coincide sostanzialmente con l'universo delle associazioni politicamente rilevanti in Emilia-Romagna.

La rilevazione sul campo è stata svolta nei primi mesi del 2002: dei 117 dirigenti provinciali e dei 13 dirigenti regionali contattati, hanno accettato l'intervista e sono stati intervistati 45

dirigenti provinciali ed 8 dirigenti regionali, per un totale di 53 dirigenti associativi (4 tramite interviste in profondità e 49 tramite questionario); i rimanenti non si sono dichiarati disponibili o comunque – nonostante diversi tentativi – non è stato possibile procedere all'intervista. In ogni caso il campione (sebbene autoselezionato) dei nostri intervistati copre circa la metà dell'universo dei dirigenti associativi che operano in Emilia-Romagna, ciò che rende i dati di ricerca ampiamente rappresentativi; inoltre, il campione è sufficientemente distribuito tra sigle associative, settori economici e Province (si vedano le tab. 2, 3 e 4 in appendice).

3. *I dati della ricerca: presentazione generale e prime evidenze*

In questo paragrafo forniremo una prima panoramica generale delle principali evidenze emerse dall'indagine senza procedere a disaggregazioni dei dati.

3.1. *Perché la dimensione strutturale è importante*

Come la scienza politica sa bene da tempo, le caratteristiche dei modelli organizzativi degli attori politici concorrono a definire in buona misura le loro possibilità di azione all'interno delle arene decisionali. Ciò è particolarmente vero per la funzione di presidio del processo decisionale pubblico da parte delle associazioni di rappresentanza, in quanto la capacità di influenza che si può esercitare sul *policy making* è anche (seppure non esclusivamente) vincolata dalle risorse organizzative che l'associazione può mettere in campo, anche semplicemente in termini del numero dei funzionari che possono presidiare i processi decisionali nei tavoli interessati, delle competenze tecniche possedute, della capacità di mantenere vivo il rapporto con gli associati.

Nell'ambito di questa ricerca, ci siamo limitati a prendere in considerazione tre dimensioni chiave per ciascuna associazione intervistata:

1. il numero dei funzionari associativi che svolgono una funzio-

ne di carattere politico-sindacale (in quasi tutte le associazioni costituiscono un numero di gran lunga inferiore a quello degli operatori dei servizi agli associati e per questo non è utile prendere in considerazione il totale dei dipendenti);
2. il numero degli associati;
3. una stima del tempo di lavoro dedicato, in percentuale rispetto al tempo di lavoro complessivo, dai funzionari politico–sindacali dell'associazione al confronto con il decisore pubblico ed al presidio dei processi decisionali (escludendo quindi da questa percentuale ogni altra attività quale la contrattazione con le controparti nelle relazioni industriali, la gestione dei rapporti con gli associati, l'erogazione di servizi, e così via) ([2]).

Nelle tabelle seguenti i dati sono distinti tra le associazioni provinciali ed i livelli regionali. La differenza di fondo tra queste due istanze è data dal rapporto con la base associativa: infatti, le associazioni provinciali hanno un rapporto diretto con gli associati sul territorio (è a questo livello che avviene l'iscrizione all'associazione) nei cui confronti svolgono attività di rappresentanza politica e di servizio; la funzione di rappresentanza ricomprende, ovviamente, anche il rapporto con gli interlocutori politici provinciali e comunali. I livelli regionali (che sono quasi sempre istanze federative di secondo grado) hanno analoghi compiti politici sul piano regionale, svolgono in alcuni casi funzioni di impulso e coordinamento ma non hanno generalmente rapporti con gli associati, se non eccezionalmente: ciò implica anche che i livelli regionali sono dotati di un numero complessivo di dipendenti di gran lunga inferiore a quello dei rispettivi livelli provinciali.

Le tab. 1a e 1b mostrano i dati relativi alle associazioni provinciali e quella 2 i dati relativi alle federazioni regionali. Le righe di ciascuna tabella sono ordinate in maniera decrescente sulla base del numero di funzionari sindacali impiegati presso ciascuna struttura associativa. In entrambe le tabelle è presente

(2) Trattandosi di stime forniteci direttamente dagli intervistati vanno considerate con cautela. Tuttavia va notato che esse assumono valori abbastanza simili fra i diversi tipi di associazione, il che lascia presumere che siano sufficientemente affidabili.

TAB. 1a *Indicatori della dotazione di risorse organizzative dedicate dalle associazioni economiche provinciali al presidio dei processi decisionali pubblici*

Associazione livello provinciale	N° funzionari sindacali	% tempo	N° associati	N° funzionari "teorici"	Associati per funzionario
CGIL MO	110	20	124.800	22,0	5.673
CISL BO	50	25	48.000	12,5	3.840
CGIL RA	40	30	78.000	12,0	6.500
CGIL FO	19	35	29.700	6,7	4.466
CISL FE	25	25	30.000	6,3	4.800
CGIL PR	10	60	70.000	6,0	11.667
CISL MO	50	10	59.000	5,0	11.800
CISL RN	15	10	10.500	1,5	7.000
CGIL RE	12	10	11.000	1,2	9.167
Sindacati (valori medi)	*37*	*25*	*51.222*	*8,1*	*7.212*
Confindustria MO	12	35	900	4,2	214
Confindustria FO	8	40	300	3,2	94
API BO	10	30	1.500	3,0	500
API MO	7	20	650	1,4	464
Confindustria RN	2	50	400	1,0	400
Confindustria PR	3	20	700	0,6	1.167
Industria (valori medi)	*12*	*27*	*8.575*	*2,7*	*2.913*
CNA RN	15	40	3.200	6,0	533
CNA RA	20	20	6.000	4,0	1.500
CNA MO	20	20	14.500	4,0	3.625
CNA FE	15	20	5.100	3,0	1.700
CIA FE	3	70	2.400	2,1	1.143
CNA PR	12	10	3.800	1,2	3.167
CNA PC	5	20	1.200	1,0	1.200
Artigianato (valori medi)	*13*	*28*	*5.597*	*3,0*	*1.973*

Fonte: *Dati forniti dai dirigenti delle associazioni in questione*

un'ulteriore colonna: il numero "teorico" di funzionari politici che si dedicano "a tempo pieno" al presidio del rapporto con il decisore pubblico in ciascuna associazione.

Tale valore è stato da noi ricavato moltiplicando il numero effettivo dei funzionari politici per la percentuale di tempo da loro dedicato, in media, al confronto col decisore pubblico (ad esempio, nel caso della CGIL di Modena 110 funzionari politici che dedicano il 20% del loro tempo di lavoro all'interazione con gli amministratori pubblici sono l'equivalente, in termini di ore

di lavoro, di 22 funzionari a tempo pieno dedicati esclusivamente al confronto con gli amministratori pubblici). Il numero teorico dei funzionari a tempo pieno è semplicemente un indicatore della quantità di tempo lavoro che l'organizzazione riesce a dedicare a tale funzione. In questo modo è possibile mettere in luce (e comparare) più chiaramente la capacità organizzativa delle diverse associazioni di interagire con i decisori pubblici. Infine la tab. 1a contiene anche una colonna in cui è evidenziato il numero medio di associati per ciascun funzionario politico, altro dato utile ad evidenziare in senso lato la capacità di presidio interno. Tale indicatore può essere considerato soltanto per comparare associazioni dello stesso tipo, dato che il numero di associati varia notevolmente, per ovvie ragioni, a seconda che gli associati siano singoli lavoratori dipendenti o titolari di imprese (di dimensioni peraltro variabili). Anche per questo, i dati presentati nella tabella 1 sono stati distinti a seconda del tipo di associazione e del settore in cui le associazioni rispettivamente operano.

Dai nostri dati emerge in primo luogo una differenza di fondo abbastanza netta tra associazioni imprenditoriali e sindacali, nel senso che queste ultime hanno in media un numero di funzionari maggiore; anche il numero teorico di funzionari a tempo pieno dedicati al presidio dei processi decisionali pubblici conferma questo rapporto di forze, mentre tra le associazioni imprenditoriali sono le associazioni agricole (ed in particolare alcune associazioni provinciali della Coldiretti) a mostrare un maggiore impiego di risorse organizzative su quel fronte. In realtà dalla tab. 1b emerge come un gran numero di associazioni dedichino ai rapporti con le amministrazioni locali e regionali risorse organizzative molto ridotte. Sette delle associazioni su cui verte la ricerca non impiega neppure una unità piena di tempo lavoro e più della metà del campione ha a disposizione solo il tempo lavoro complessivo di uno e due funzionari.

Per il momento possiamo quindi prendere atto di un dato che emerge chiaramente dalla nostra rilevazione: al livello locale (provinciale e comunale) le associazioni imprenditoriali investono nella rappresentanza politica meno rispetto ai sindacati dei

TAB. 1b *Indicatori della dotazione di risorse organizzative dedicate dalle associazioni economiche provinciali al presidio dei processi decisionali pubblici*

Associazione livello provinciale	N° funzionari sindacali	% tempo	N° associati	N° funzionari "teorici"	Associati per funzionario
Coldiretti PC	30	30	5.500	9,0	611
Coldiretti FE	30	20	5.800	6,0	967
Coldiretti FO	20	25	6.300	5,0	1.260
Coldiretti BO	10	50	7.500	5,0	1.500
Confagricoltura FO	7	50	1.200	3,5	343
Confagricoltura MO	12	20	2.700	2,4	1.125
Coldiretti RA	6	20	4.200	1,2	3.500
Confagricoltura RE	5	10	1.700	0,5	3.400
Agricoltura (valori medi)	*15*	*28*	*4.363*	*4,1*	*1.588*
Confcommercio MO	6	75	6.000	4,5	1.333
Confesercenti PR	5	40	1.600	2,0	800
Confcommercio PC	5	30	5.000	1,5	3.333
Confesercenti RE	5	5	2.600	0,3	10.400
Commercio (valori medi)	*7*	*29*	*3.520*	*2,1*	*3.185*
LegaCoop RE	8	30	240	2,4	100
Confcooperative RE	7	30	415	2,1	198
Confcooperative BO	5	40	277	2,0	139
Confcooperative RA	6	30	200	1,8	111
LegaCoop MO	7	20	190	1,4	136
Confcooperative MO	6	15	300	0,9	333
LegaCoop PR	4	20	160	0,8	200
LegaCoop BO	5	15	300	0,8	400
Confcooperative PC	2	20	110	0,4	275
Cooperazione (valori medi)	*6*	*24*	*244*	*1,4*	*210*

Fonte: *Dati forniti dai dirigenti delle associazioni in questione*

lavoratori, se non altro nei meri termini della quantità delle ore dedicate all'interazione con gli amministratori pubblici. Va anche notato, tuttavia, che esiste una notevolissima variabilità per quanto attiene alle risorse dedicate al presidio dei processi decisionali pubblici, anche all'interno di ciascuna delle classi di associazioni che abbiamo isolato nella tabella 1a. A giudicare da quanto ci hanno riferito i responsabili di tali associazioni, una stessa organizzazione sindacale o imprenditoriale può avere una dotazione di personale dedicato ai rapporti con le amministra-

TAB. 2 *Indicatori della dotazione di risorse organizzative dedicate dalle associazioni economiche regionali al presidio dei processi decisionali pubblici*

Associazione livello regionale	N° funzionari sindacali	% tempo	N° funzionari "teorici"
Cisl E-R	80	30	24,0
Cna E-R	12	60	7,2
Confindustria E-R	12	80	9,6
Cia E-R	6	30	1,8
Confcooperative E-R	5	50	2,5
Confesercenti E-R	3	50	1,5
Confartigianato E-R	2	80	1,6

Fonte: *Dati forniti dai dirigenti delle associazioni in questione*

zioni pubbliche notevolmente diversa da Provincia a Provincia.

Avremo modo in seguito di riflettere su questo aspetto alla luce dei giudizi espressi dagli intervistati sugli strumenti e sull'efficacia dei processi decisionali e sulle risorse maggiormente necessarie per influenzare il decisore pubblico. Possiamo per il momento ipotizzare che le associazioni imprenditoriali siano maggiormente portate a "selezionare" le tematiche da presidiare, il numero dei tavoli aperti, le fasi del processo decisionale in cui intervenire. Ad esempio, possiamo facilmente intuire che non siano in grado di gestire il rapporto con un numero elevato di Comuni all'interno del territorio provinciale (si pensi alla programmazione dei singoli bilanci comunali), al di là del capoluogo e di qualche Comune particolarmente rilevante. Possiamo ipotizzare inoltre che agiscano prevalentemente su materie connesse alla specificità del settore di rappresentanza (le specifiche politiche industriali e di settore) ed assai meno su questioni sociali più ampie (servizi al cittadino, opere pubbliche, traffico e viabilità, sicurezza, etc.), al contrario di quanto invece fanno le stesse associazioni a livello nazionale.

In questo modo emerge già per molte associazioni un "sotto–presidio" del confronto con il decisore pubblico al livello locale, quanto meno in termini di differenza tra le modalità di partecipazione associativa al *policy making* nazionale ed a quello locale. Tale aspetto era in qualche misura prevedibile per due motivi: in primo luogo, perché le strutture provinciali di molte asso-

ciazioni imprenditoriali hanno investito assai più sulla funzione di erogazione di servizi agli associati che sulla rappresentanza politica, facendo dei servizi (e non del tesseramento) la fonte primaria delle loro entrate economiche, servizi che sono però in grado di finanziare solo parzialmente i costi aggiuntivi della rappresentanza politica; in secondo luogo, perché storicamente le associazioni hanno adottato una strategia organizzativa di "isomorfismo istituzionale" rispetto ai centri decisionali dello stato, adeguando *ex post* la dotazione organizzativa delle loro articolazioni in relazione alla distribuzione di poteri e funzioni tra i diversi livelli statali; e tuttavia tale strategia, che ha portato in passato al rafforzamento delle loro sedi centrali nazionali, non ha ancora prodotto in molti casi mutamenti strutturali significativi rispetto al forte processo di decentramento in atto in Italia: questo ritardo, che è pressoché generalizzato sul versante imprenditoriale a livello provinciale, è ulteriormente confermato per alcune delle associazioni presenti nel campione dai dati di ricerca relativi al livello regionale: vi sono infatti associazioni dotate di risorse organizzative molto superiori ad altre che, presumibilmente, sono già oggi in difficoltà a gestire efficacemente le relazioni istituzionali con la regione, anche prescindendo dalle riforme più recenti.

3.2. *Processi decisionali e logiche dell'influenza associativa*

Uno dei quesiti principali cui la ricerca vuole rispondere riguarda il ruolo che le associazioni riescono oggi effettivamente a giocare nell'ambito del *policy making* locale e regionale. Il paragrafo precedente ha messo in luce le risorse organizzative di cui sono dotate le associazioni per gestire le relazioni con le amministrazioni pubbliche: questo costituisce un primo aspetto del problema. Tuttavia, il grado di influenza associativa, ossia la capacità che possiede l'associazione di influenzare il processo decisionale pubblico e di ottenere decisioni giudicate favorevoli per gli interessi rappresentati, dipende anche da altri fattori: in primo luogo, dal maggiore o minore grado di permeabilità esterna del processo decisionale pubblico, ossia dalla disponibilità

degli amministratori a legittimare e/o coinvolgere gli interessi organizzati nelle decisioni; in secondo luogo, dal tipo di risorse che le associazioni possono mettere in campo (come ad esempio la disponibilità di conoscenze tecniche utili ai decisori pubblici o la capacità di mobilitare consenso/dissenso) e dall'interesse che gli amministratori pubblici nutrono per tali risorse.

È la combinazione di questi due fattori che finisce per determinare sostanzialmente la configurazione delle arene decisionali ove le associazioni possono conseguire un qualche grado di inclusione e godere di un ruolo più o meno centrale. Nell'ambito della ricerca il tema dell'influenza associativa è stato dunque declinato lungo quattro dimensioni sottoposte alla valutazione dei *leader* associativi:

1. il grado di apertura e disponibilità al confronto degli amministratori pubblici nei loro riguardi, ciò che permette di cominciare a comprendere in che misura le associazioni si percepiscano come "incluse" nel processo decisionale;
2. il fatto che il grado di apertura sia aumentato o diminuito nell'arco degli ultimi cinque anni: questo dato permette una prima, seppur parziale, valutazione di quale impatto sulle associazioni abbiano avuto le riforme (in primo luogo quelle relativi ai meccanismi elettorali) a livello locale e regionale;
3. il grado di influenza che l'associazione ritiene di esercitare nelle arene decisionali, ciò che permette di valutare quanto le associazioni sentano di "contare" nei processi decisionali;
4. la verifica di quali risorse associative siano più strategiche e rilevanti nell'interazione con gli amministratori pubblici: soprattutto questa dimensione può concorrere a definire le caratteristiche principali del modello di relazione tra associazioni ed amministratori.

TAB. 3 *Valutazione del grado di disponibilità al confronto da parte del decisore pubblico (percentuale dei rispondenti che concordano con la singola valutazione)*

Valutazione	%
Disponibilità molto elevata	12,0
Disponibilità abbastanza elevata	36,0
Disponibilità sufficiente	28,0
Disponibilità abbastanza bassa	20,0
Disponibilità molto bassa/inesistente	4,0
Totale	*100,0*
(N)	(50)
Valutazione media (5=max; 1=min; "sufficienza" = 3)	3,3

Esaminiamo dunque i dati di ricerca relativi a ciascuna dimensione. Quelli relativi al grado di apertura e disponibilità al confronto degli amministratori pubblici verso le associazioni, sono presentati nella tab. 3: ben 24 associazioni su 50 (pari al 48%) la considerano molto o abbastanza elevata, mentre 12 (pari al 24%) bassa o molto bassa. Come ha sostenuto uno dei dirigenti associativi intervistati: "Ma sì, ci convocano spesso, anche troppo se è per questo. L'essere ascoltati non è un problema. I problemi sono altri". Rimandando per ora la questione di quali siano "i problemi" cui si riferiva l'intervistato, limitiamoci a registrare come risulti prevalente l'opinione secondo cui vi sia disponibilità da parte dei *policy maker* a coinvolgere ed "ascoltare" il parere delle categorie interessate. Se tuttavia consideriamo come un giudizio di "sufficienza" un punteggio pari a 3 (in una scala da 1 a 5), il giudizio complessivo medio dato dai nostri intervistati in merito alla disponibilità degli amministratori pubblici supera di poco quella soglia (è pari a 3,3). Richiesti di valutare il *trend* di tale coinvolgimento nel corso degli ultimi cinque anni, i *leader* associativi forniscono risposte contrastanti: per 19 di loro il coinvolgimento associativo è aumentato, per 15 è rimasto invariato e per 16 è diminuito. Sembrerebbe quindi che il processo di decentramento non abbia ancora avuto, nella percezione dei dirigenti associativi, effetti significativi sulle modalità di intermediazione degli interessi al livello locale e regionale.

TAB. 4 *Valutazione del grado di influenza dell'associazione sul decisore pubblico (percentuale dei rispondenti che concordano con la singola valutazione)*

Valutazione	%
Influenza molto elevata	2,0
Influenza abbastanza elevata	32,0
Influenza sufficiente	46,0
Influenza abbastanza bassa	12,0
Influenza molto bassa/inesistente	8,0
Totale	*100,0*
(N)	(50)
Valutazione media (5=max; 1=min; "sufficienza" = 3)	3,1

Passando alla terza dimensione di analisi, vediamo come i dirigenti associativi non solo ritengano di essere "sufficientemente" ascoltati, ma anche di essere "sufficientemente" in grado di influenzare le decisioni pubbliche. Come si evince dalla tab. 4, per 17 dirigenti su 50 (pari al 34%) la capacità di influenza della loro associazione è molto o abbastanza elevata, per 23 è comunque sufficiente e solo per 10 (il 20%) è bassa o nulla. Per ora limitiamoci a prendere atto di queste valutazioni dei nostri intervistati. Alcuni degli aspetti che esamineremo nel proseguo della trattazione ci permetteranno di capire meglio se i dirigenti associativi (o perlomeno alcuni di essi) tendono a sopravvalutare il loro grado di influenza oppure se effettivamente molte associazioni nel contesto emiliano–romagnolo sono davvero attori decisivi del *policy making,* anche grazie alla particolare attenzione e disponibilità degli amministratori pubblici rispetto alle istanze che esse presentano.

La quarta dimensione riguarda i fattori che legittimano maggiormente le associazioni economiche agli occhi degli amministratori pubblici. Quali caratteristiche, a loro avviso, le rendono interlocutori interessanti e influenti degli amministratori pubblici locali e regionali? In particolare, è stato chiesto agli intervistati di ordinare in base alla loro relativa importanza i cinque fattori indicati di seguito: il grado di rappresentatività dell'associazione rispetto alla sua base di riferimento naturale; la competenza tec-

TAB. 5 *Fattori di influenza associativa e loro grado relativo di rilevanza. Grado di accordo con le affermazioni indicate, in base ad punteggio da 1 (massimo di disaccordo) a 5 (massimo di accordo). Medie dei valori rilevati tra i dirigenti delle associazioni economiche dell'Emilia-Romagna*

Fattore		Media	(N)
1	Rappresentatività associativa	3,8	(50)
2	Identità sociale degli interessi rappresentati	3,2	(50)
3	Affidabilità e coerenza in politica	3,0	(50)
4	Possesso di competenze tecniche	3,0	(50)
5	Collocazione a fianco di partito o schieramento politico	2,1	(50)

nica dell'associazione su specifiche questioni; l'identificazione dell'associazione con specifici interessi socio-economici privilegiati dai programmi del decisore pubblico; la collocazione dell'associazione a sostegno di determinati partiti politici o schieramenti elettorali; il caratterizzarsi dell'associazione come interlocutore politico affidabile e coerente nel tempo.

Tutti questi fattori costituiscono normalmente risorse cruciali dei gruppi di interesse nel loro rapporto con i decisori pubblici: ovviamente ciascuna associazione di rappresentanza potrà caratterizzarsi per il fatto di puntare maggiormente su alcuni dei fattori citati, ma allo stesso modo anche gli amministratori pubblici possono essere maggiormente sensibili all'uno o all'altro fattore. Nella tabella 5 è riportato il livello medio di rilevanza attribuito a ciascun fattore: si tenga presente che il valore 5 costituisce il massimo livello di rilevanza ed il valore 1 il livello minimo. Nel grafico di Figura 1 sono invece presentate le percentuali di rispondenti che hanno attribuito molto, abbastanza poco e nessun rilievo a quegli stessi fattori. Il fattore ritenuto in assoluto più rilevante è risultato essere "il grado di rappresentatività dell'associazione": per 19 dirigenti associativi su 50 (pari quindi al 38%) viene al primo posto e per 13 al secondo; al contrario il fattore ritenuto meno importante è quello relativo alla "collocazione politica", ossia all'identificazione dell'associazione con un partito o uno schieramento politico: solo per 7 dirigenti viene al primo posto e per 4 al secondo, ma per ben 31 intervistati su 50 è il fattore in assoluto meno importante tra quelli proposti.

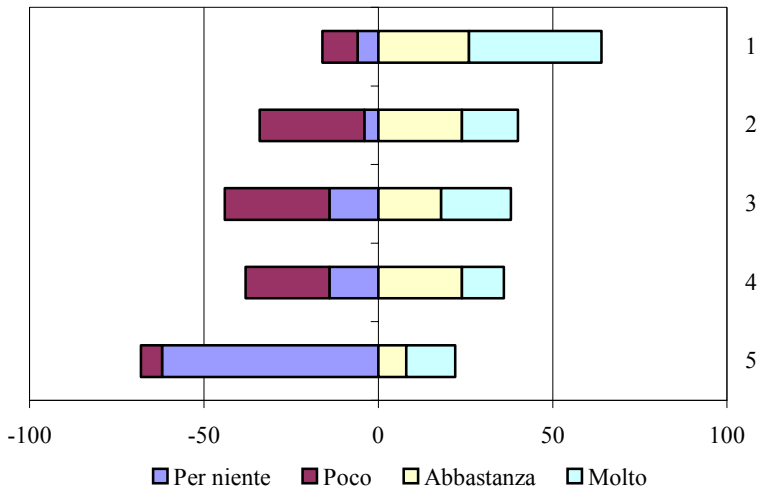

Fig. 1 *Fattori di influenza associativa e loro grado relativo di rilevanza. Grado di rilevanza attribuito ai fattori indicati in tab. 5. Le percentuali di rispondenti che vi attribuiscono poca o nessuna rilevanza sono espresse in numeri negativi. Le percentuali di rispondenti che vi attribuiscono abbastanza o molto rilievo sono espresse in numeri positivi. Le percentuali degli "indifferenti" non sono state considerate*

Più difficile è invece ordinare gli altri fattori, nel senso che ottengono punteggi medi assai vicini: leggermente più importante sembra essere il fatto che l'associazione goda di una rendita di posizione "naturale" rappresentando interessi maggiormente identificati e legittimati dal decisore; segue la capacità associativa di essere interlocutore politico affidabile e coerente, ed infine il suo possesso di determinate competenze tecniche atte a supportare il processo decisionale. Vale la pena sottolineare come quest'ultima dimensione, quella dell'*expertise*, risulti meno determinante di quanto suggerisce in genere la letteratura scientifica, la quale però si focalizza su arene di tipo diverso da quelle locali (ossia, quelle dei Parlamenti e dei governi nazionali o, negli ultimi anni, quella dell'Unione Europea).

TAB. 6 *Meccanismi formali di relazione in tema di programmazione generale*

Territorio	Strumenti relativi alla programmazione generale	Livello istituzionale di convocazione
Bologna	-	
Ferrara	Consulta Economica Provinciale	Provincia
Forlì	-	
Modena	Patto per lo Sviluppo	Provincia
	Tavolo di confronto sui bilanci preventivi	Provincia, Comune MO
	Tavolo sulla attuazione del Docup	Provincia
Parma	-	
Piacenza	Patto per Piacenza	Provincia
Ravenna	Tavolo dell'Economia	Provincia
	Patto per la qualità dello Sviluppo	Provincia
Reggio Emilia	Tavolo sull'Economia Reggiana	Provincia
Rimini	Consulta Provinciale	Provincia

Il quadro complessivo che emerge da questa prima serie di dati comincia a delineare il tipo di relazione oggi in essere tra associazioni ed amministrazioni pubbliche in Emilia-Romagna: da un lato, abbiamo amministrazioni che le associazioni giudicano sufficientemente disponibili al confronto e che non sembrano avere mutato stile di governo nel corso degli ultimi anni; dall'altro abbiamo associazioni di rappresentanza che valutano in maniera sufficientemente positiva la propria capacità di influenza sui processi decisionali e che sentono di "contare" nella misura in cui sono soggetti ampiamente rappresentativi delle diverse categorie economiche e dunque dotati di una legittimazione "oggettiva".

Ciò preclude la strada a quei rapporti di collateralismo tra associazioni e partiti politici che hanno notoriamente caratterizzato per anni il sistema italiano della rappresentanza funzionale e che invece, sulla base dei nostri dati, sembrano in buona misura superati. Si configura piuttosto un rapporto tra soggetti (amministratori pubblici ed associazioni) autonomi nelle rispettive sfere di competenza ma legati dall'obiettivo Comune di produrre scelte pubbliche reciprocamente vantaggiose.

Assumendo dunque questo scenario come un primo significativo risultato della ricerca, rimangono tuttavia molti interrogativi cui rispondere: quali sono i meccanismi utilizzati per gestire le

TAB. 7 *Meccanismi formali di relazione su specifici settori o materie attivati dagli enti provinciali e dai Comuni capoluogo*

Territorio	Provincia	Comune capoluogo
Bologna	Patto per lo Sviluppo del Lavoro; Consulta Agricola; Tavolo sulla formazione	Tavoli su: politiche per la casa, politiche sociali, politiche per la sicurezza
Ferrara	Tavolo su fondi strutturali, Osservatorio della chimica, Tavolo Verde, Tavolo piccola e media impresa	
Forlì		Tavolo di consultazione per l'agricoltura
Modena	Tavoli su: lavoro, formazione, politiche agricole, sicurezza, casa, attività produttive, neoimprenditorialità, infrastrutture	
Parma	Conferenza di servizi per il commercio; Piano territoriale per il coordinamento dei trasporti; Tavoli su: imprenditorialità femminile, mercato del lavoro, settore alimentare	
Piacenza	Tavolo Verde, Tavolo agroalimentare	
Ravenna	Tavolo sulle politiche del lavoro	Tavolo Verde
Reggio Emilia	Tavoli su: formazione, insediamenti industriali; Tavolo Verde	
Rimini	Commissione per trasporti ed infrastrutture	

relazioni tra associazioni e amministratori pubblici? Quanto sono efficaci i processi decisionali che ne scaturiscono? E quali criticità possono essere individuate all'interno di tali processi? A tali quesiti sono dedicati i paragrafi che seguono.

3.3. *Il* policy making *locale: quale istituzionalizzazione delle procedure?*

Uno degli obiettivi principali della ricerca è stato quello di verificare se ed in che misura esista un grado di formalizzazione

delle procedure attraverso cui le associazioni economiche vengono coinvolte nel processo decisionale. Dando per scontato ciò che abbiamo già precedentemente segnalato, ossia la discreta disponibilità al confronto da parte degli amministratori pubblici, è interessante capire quanto tale confronto si mantenga sul piano più fluido ed informale dei processi di *lobbying* (secondo uno schema di tipo pluralistico) o quanto assuma assetti strutturati e formalizzati, tesi a definire (anche pubblicamente) impegni ed obblighi delle parti coinvolte, con un maggiore livello di legittimazione e di responsabilizzazione (secondo uno schema in senso lato neo-corporativo). Tali assetti possono assumere forme diverse, come ad esempio:

- organi assembleari di rappresentanza degli interessi economici con funzioni consultive e di proposta;
- tavoli concertativi permanenti relativi alla programmazione generale o a specifiche tematiche;
- osservatori con funzioni di studio, approfondimento e proposta;
- protocolli d'intesa o patti che definiscano formalmente le regole della concertazione.

Nel corso della ricerca abbiamo rilevato un numero elevato di tutti questi strumenti, ampiamente distribuiti in molte Province della regione, tale da poter indicare come presumibilmente alto (in assenza di dati comparativi con altre Regioni) il livello di istituzionalizzazione procedurale del *policy making* in Emilia-Romagna. Ovviamente, esistono differenze sia tra i territori che negli strumenti utilizzati.

La tab. 6 mostra la situazione nelle varie aree territoriali relativamente ai diversi meccanismi procedurali attivati per affrontare questioni che potremmo definire di "programmazione generale". Essi cioè non si focalizzano su specifiche questioni settoriali ma su quelle più generali e di contesto, privilegiando in genere il problema dello sviluppo economico territoriale o la costruzione del bilancio dell'ente pubblico coinvolto. Non a caso si situano sempre a livello dell'ente provincia, con l'eccezione del Comune di Modena che convoca anch'esso un tavolo di confronto sui bilanci preventivi. Sul versante associativo, si tratta sempre di

momenti aperti alla partecipazione di tutte le associazioni rappresentative e chi eventualmente non partecipa lo fa solo sulla base di scelte unilaterali.

Come si evince dalla tab. 6, solo in tre Province non è presente alcun tavolo formale (Bologna, Forlì, Parma), mentre Modena e Ravenna si distinguono per averne più d'una con finalità differenti, anche se sempre relativi alla programmazione generale.

Nella tab. 7 sono invece visibili gli strumenti formali relativi a tematiche settoriali (es.: politiche agricole) o intersettoriali (es. attività produttive) o a singole specifiche questioni od aree di *policy* (es.: neoimprenditorialità, infrastrutture) utilizzati dalla Provincia e dal Comune capoluogo. L'obiettivo prefissato definisce ovviamente i partecipanti: ai tavoli settoriali partecipano solo le categorie interessate, ai tavoli generali sono ugualmente tutte invitate.

Come si vede dalla tab. 7, esistono nelle varie aree territoriali molti e diversificati strumenti di confronto tra decisori pubblici e categorie economiche, anche se è evidente che è principalmente la Provincia ad utilizzarli, mentre sono assai meno diffusi a livello comunale. Nel loro insieme sono riconducibili ad una pluralità di dimensioni: il maggiore o minore grado di inclusione delle associazioni nei processi decisionali, le vocazioni produttive territoriali, singole specificità locali; oltre alla tradizionale presenza di sedi consultive in materia di agricoltura (sia a livello provinciale che comunale), sono temi ricorrenti quelli relativi alle politiche del lavoro (con una spiccata accentuazione del tema dell'imprenditorialità, declinata sotto diversi aspetti), dei trasporti, delle infrastrutture, mentre minore spazio trovano in genere politiche e servizi sociali, seppure con qualche eccezione (la Provincia di Modena ed il Comune di Bologna). Riguardo al livello regionale, è opportuno citare brevemente l'organo che dovrebbe avere la più elevata valenza istituzionale, ossia la Conferenza Regionale Economia e Lavoro, alla quale dovrebbero essere chiamati a partecipare i rappresentanti di tutte le categorie economiche e che tuttavia non è ancora stata costituita. Alcuni dei dirigenti associativi intervistati si sono espressi in proposito, manifestando un'ampia gamma di opinioni, che vanno dall'au-

TAB. 8 *Valutazione dell'efficacia dei meccanismi formalizzati di programmazione generale a livello di ente Provincia e di Comune capoluogo (percentuale dei rispondenti che concordano con la singola valutazione)*

	Provincia	Comune
Molto positivo	0,0	0,0
Abbastanza positivo	33,3	31,3
Appena sufficiente	29,2	31,3
Abbastanza negativo	37,5	37,5
Estremamente negativo	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0
(N)	(24)	(16)
Valutazione media (5=max; 1=min; "sufficienza" = 3)	2,9	2,9

spicio per una pronta costituzione dell'organo, a perplessità sulla sua utilità, a vera e propria contrarietà ([3]). Ciò conduce la nostra analisi dal piano dell'esistenza di tavoli formali di lavoro a quello del loro effettivo funzionamento e della loro efficacia nell'ambito del *policy making*.

3.4. *L'efficacia deiprocessi decisionali: i meccanismi formalizzati*

Abbiamo chiesto ai dirigenti associativi intervistati una valutazione degli strumenti formalizzati di relazione col decisore pubblico che abbiamo appena presentato. Iniziamo dai tavoli relativi alla programmazione generale che, essendo per la maggior parte finalizzati alla predisposizione di programmi per lo sviluppo economico del territorio, dovrebbero essere di particolare rilevanza per le associazioni che vi partecipano.

La tab. 8 mostra i giudizi espressi rispettivamente nei confronti di quelli posti a livello di ente Provincia ed a livello di Comune capoluogo. Come si vede chiaramente i giudizi, con distribuzioni simili per i due livelli della Provincia e del comune, non sono affatto univoci: infatti le risposte si suddividono quasi esattamente tra chi dà una valutazione positiva, una negativa ed

(3) Riprenderemo la questione, analizzando più compiutamente i motivi di fondo che sono alla base della discussione, nel corso del paragrafo 4.

TAB. 9 *Valutazione dell'efficacia dei meccanismi formalizzati per settori di* policy *a livello di ente Provincia e di Comune capoluogo (percentuale dei rispondenti che concordano con la singola valutazione)*

	Provincia	Comune
Molto positivo	5,4	5,9
Abbastanza positivo	24,3	41,2
Appena sufficiente	40,5	35,3
Abbastanza negativo	27,0	17,6
Estremamente negativo	2,7	0,0
Totale	100,0	100,0
(N)	(37)	(17)
Valutazione media (5=max; 1=min; "sufficienza" = 3)	3,0	3,3

una intermedia, con una media attestata appena sotto la sufficienza. In ogni caso è da sottolineare che un numero non irrilevante di associazioni partecipa a tavoli sulla cui validità nutre un'evidente sfiducia. Vedremo nel prosieguo del capitolo quali sono le associazioni che pronunciano i singoli giudizi.

Nella tab. 9 sono invece riportati i giudizi relativi all'efficacia degli strumenti formali di relazione legati a specifiche materie o a determinati settori di *policy*, ancora una volta a livello di Provincia e di Comune capoluogo.

Si noti come anche per gli strumenti di confronto e programmazione relativi al *policy making* settoriale ed intersettoriale, i giudizi relativi al livello del governo provinciale non differiscano molto da quelli precedenti mentre sono complessivamente più positivi quelli relativi all'ambito comunale di governo.

Al fine di capire quali sono le ragioni alla base dei giudizi espressi, abbiamo chiesto agli intervistati di segnalare quelle che sono, a loro parere, le tre principali criticità che intervengono ad invalidare la qualità e l'efficacia dei processi decisionali in cui sono coinvolti. La tab. 10 mostra le criticità che sono state segnalate da ciascuno dei *leader* associativi: la colonna denominata "come priorità" indica il numero di volte che la criticità è stata segnalata al primo posto, ossia come quella principale; la colonna denominata "in generale" indica il numero delle segnalazioni avute dalla criticità, a prescindere dall'ordine con cui è stata indicata.

TAB. 10 *Le criticità del processo decisionale secondo le associazioni*

Criticità segnalate	N° segnalazioni	
	Come priorità	In generale
Scarsa considerazione dell'apporto associativo al processo decisionale e partecipazione come mero dato formale	9	30
Processi decisionali eccessivamente lunghi e burocratizzati	7	24
Eccessiva autoreferenzialità degli enti pubblici	7	23
Diversità di cultura tra enti pubblici ed associazioni	6	12
Diversità di identità e collocazione politica tra l'associazione ed il governo locale	5	14
Visione delle associazioni come istituzioni portatrici di meri interessi particolaristici	5	12
Scarsa disponibilità finanziaria delle associazioni	4	9
Difficoltà di aggregazione del consenso e di coordinamento tra le varie associazioni	3	14
Eccessiva attenzione del governo locale alla propria salvaguardia e pervasività dei vincoli politici	3	6
Scarsa competenza politica dei decisori pubblici ed assenza di progettualità	1	6
Totale risposte valide	50	150

Le criticità percepite da più leader associativi come maggiormente rilevante attiene alla valenza eccessivamente ritualistica e simbolica dell'interazione fra amministratori pubblici ed associazioni ed al fatto che la partecipazione associativa sia legata più al significato politico di rispetto della forma (l'essere ascoltati) che ad un apporto concreto alle decisioni. Questo dato approfondisce il quadro complessivo che abbiamo finora delineato: gli amministratori pubblici sono considerati sufficientemente attenti e disponibili verso il mondo associativo e d'altro canto le associazioni, per il fatto di essere convocate, possono ritenersi interlocutori sufficientemente rilevanti. Tuttavia molte associazioni giudicano non positivamente i tavoli cui partecipano essenzialmente perché tali momenti sono visti spesso come puramente simbolici e – nelle parole di un intervistato – "di mero ascolto" oppure di legittimazione *ex post* di decisioni già assunte.

Al tempo stesso, però, tali valutazioni si rinsaldano con altre dimensioni critiche ricorrenti nei giudizi sul funzionamento

TAB. 11 *Opinioni sul processo decisionale locale e regionale. Grado di accordo con le affermazioni indicate in base ad punteggio da 1 (massimo di disaccordo) a 5 (massimo di accordo). Medie dei valori rilevati tra i dirigenti delle associazioni economiche dell'Emilia-Romagna*

Affermazione		Media	(N)
1	La disponibilità del decisore pubblico al confronto con le associazioni di rappresentanza migliora la qualità e l'efficacia delle decisioni assunte	4,5	(50)
2	Il confronto tra decisore pubblico ed associazioni nelle nostra Regione va oggi formalmente rilanciato ed istituzionalizzato ad ogni livello territoriale	4,1	(50)
3	Quanto più i tavoli di confronto sono ampi e con numerosi partecipanti, tanto più divengono lunghi e privi di efficacia	4,1	(50)
4	I tavoli formali di confronto sono spesso ritualistici e privi di reale efficacia	3,4	(50)
5	La disponibilità del decisore pubblico al confronto con la associazioni è spesso più di facciata e simbolica che sostantiva	3,4	(50)
6	È principalmente a livello regionale che oggi va rilanciato ed ampliato il confronto tra decisore pubblico ed associazioni	3,3	(50)
7	Se i tavoli di confronto sono formalizzati (tramite disposizioni statutarie, protocolli, regolamenti) allora l'efficacia del processo decisionale è maggiore	3,2	(50)
8	Molto spesso il decisore pubblico non ha sufficienti competenze realizzare le sue buone intenzioni	3,1	(50)
9	Le consultazioni formali delle parti sociali sono il mezzo migliore per rendere rapido ed efficace il processo decisionale pubblico	3,0	(50)
10	Molto spesso il decisore pubblico non ha sufficiente autorità per realizzare le sue buone intenzioni	3,0	(50)
11	Difficoltà e fallimenti in molti impegni pubblici sono spesso causati dall'opportunismo e dagli egoismi delle associazioni di rappresentanza coinvolte	2,4	(50)
12	La disponibilità del decisore pubblico al confronto con le associazioni produce un inutile allungamento dei tempi delle decisioni a scapito dell'efficacia del processo	1,7	(50)

dell'amministrazione pubblica: l'eccessiva burocratizzazione dei processi decisionali e la specifica cultura (spesso autoreferenziale) degli enti pubblici. Da notare come queste dimensioni di carattere più propriamente organizzativo siano percepite come maggiormente salienti rispetto ad altre di natura più squisitamente politica: i vincoli di contesto alle decisioni, la collocazio-

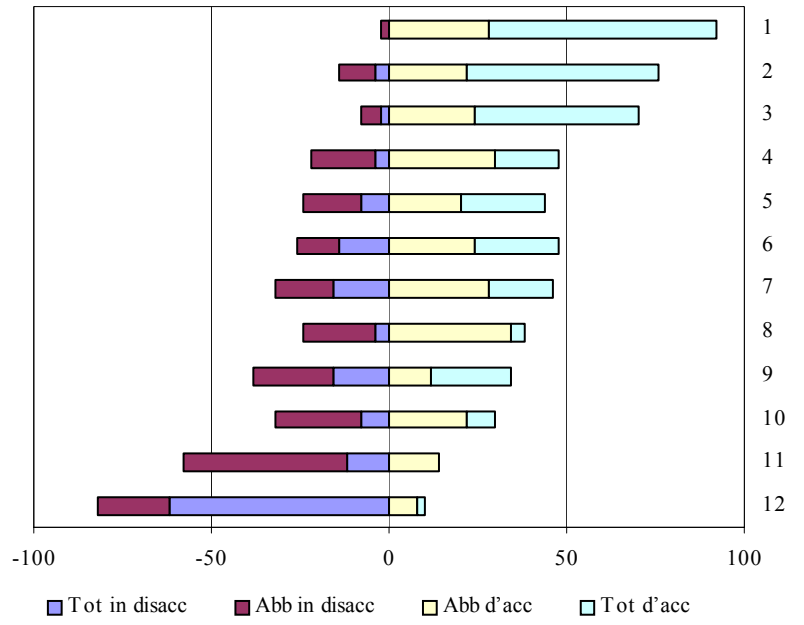

Fig. 2 *Opinioni sul processo decisionale locale e regionale. Grado di accordo con le affermazioni indicate in tab. 11. Le percentuali di rispondenti in disaccordo sono espresse in numeri negativi. Le percentuali di rispondenti che concordano con le medesime proposizioni sono espresse in numeri positivi. Le percentuali degli "indifferenti" non sono state considerate*

ne politica di amministratori ed associazioni, la costruzione del consenso tra le stesse associazioni (che pure risalta a sufficienza come specifico problema). Va sottolineata infine la criticità, evidenziata da un numero significativo di intervistati, sulla mancanza di sufficienti risorse economiche a disposizione delle associazioni: ciò conferma alcune considerazioni espresse precedentemente a proposito della difficoltà di molte associazioni di presidiare in maniera sufficientemente efficace tutti i potenziali tavoli decisionali.

Per andare più a fondo nell'analisi del funzionamento dei processi decisionali abbiamo proposto agli intervistati una batte-

ria di affermazioni rispetto alle quali essi dovevano manifestare il grado di accordo/disaccordo su una scala da 1 (massimo di disaccordo) a 5 (massimo di accordo). Nella tabella 11 sono riportati i punteggi medi ottenuti da ciascuna affermazione. Nel grafico di Figura 2 sono invece presentate le percentuali di accordo e disaccordo con quelle stesse affermazioni.

Anzitutto emerge, com'era lecito attendersi, un forte accordo tra i dirigenti intervistati sul fatto che la qualità e l'efficacia dei processi decisionali pubblici sono maggiori quando coinvolgono le rappresentanze organizzate degli interessi, ciò sia perché sono portatrici di competenze che gli amministratori non possiedono, sia perché sono in grado di costruire ed aggregare il consenso dei settori interessati. Ciò su cui si registra un minore accordo riguarda le modalità con cui può avere luogo il confronto tra decisori ed associazioni: in particolare si notano opinioni ed orientamenti differenti tanto sul grado di apertura e coinvolgimento dei tavoli di confronto, quanto sulle regole ed i meccanismi procedurali che sarebbe opportuno adottare. Infatti vi è un elevato grado di accordo sul fatto che tavoli ampi con numerosi partecipanti finiscono per perdere di efficacia e quindi il suggerimento implicito sembra essere quello di una maggiore selettività da parte degli amministratori pubblici nei confronti dei loro interlocutori; d'altro lato, vi è una certa scissione tra chi prediligerebbe consultazioni rapide ed informali e chi invece considera un valore in sé, a prescindere dai costi sostenuti in termini di rapidità ed efficienza, la presenza di momenti formalizzati e procedure ben definite di concertazione.

In ogni caso vi è un elevato accordo sul fatto che il confronto tra amministratori pubblici ed associazioni vada oggi rilanciato su tutta la scala regionale, ad ogni livello, e questa affermazione registra un grado di consenso maggiore rispetto a quella che definisce come prioritario il livello regionale: tale distinzione non stupisce, in quanto la maggior parte degli intervistati agisce in ambito provinciale e solo eccezionalmente ha contatti diretti con gli uffici della regione.

TAB. 12 *Partecipazione associativa al ciclo di vita di una politica pubblica. Distribuzione percentuale delle risposte relative all'intensità con cui l'associazione degli intervistati partecipano a ciascuna fase*

Grado di priorità	Fase di ideazione	Fase di implementaz.	Fase di valutazione
Massima intensità	84,6	12,8	2,6
Media intensità	7,7	87,2	5,1
Minima intensità	7,7	0,0	92,3
(N)	(39)	(39)	(39)
Intensità media (3=max; 1=min)	2,77	2,13	1,1

3.5. *Cicli e contenuti del* policy making

Una prospettiva differente per valutare il ruolo giocato dalle associazioni nel *policy making* può essere offerta dall'analisi dei loro comportamenti rispetto alle diverse fasi del ciclo di vita di una politica pubblica. Normalmente infatti, una *policy* è scandita da tre fasi successive: quella dell'ideazione, quella dell'implementazione effettiva ed infine quella del controllo e della valutazione dei risultati. Nell'ambito della nostra ricerca abbiamo cercato di comprendere quale ruolo giochino le associazioni nelle diverse fasi.

Anzitutto 39 intervistati su 50 (pari al 78%) hanno dichiarato che la loro associazione partecipa, sebbene con diversa intensità, a ciascuna delle tre fasi. Avendo richiesto agli intervistati di ordinare le fasi sulla base dell'intensità con cui le loro associazioni partecipano al confronto col decisore pubblico, si sono ottenuti i risultati riportati in tab. 12.

In 33 dirigenti su 39 (l'85%) dichiarano che la partecipazione associativa alla realizzazione di una politica pubblica è massimamente intensa nella fase di ideazione. Solo 5 (il 13%) identificano come la fase in cui la loro partecipazione è più intensa l'implementazione delle politiche e solo un dirigente la identificano nella valutazione dei risultati. Al contrario, per 36 dirigenti su 39 la fase di valutazione della politica registra il più basso livello di mobilitazione associativa e di partecipazione al confronto col decisore pubblico. Inoltre, richiesti di valutare in quale

delle fasi l'efficacia e l'incisività della partecipazione associativa alla politica pubblica siano maggiori, 36 dirigenti riscontrano la massima efficacia nella fase di ideazione, solo 6 nella fase di implementazione e solo 3 nella fase di valutazione.

Questi dati non sono sorprendenti e possono essere facilmente spiegati. Anzitutto è naturale che la maggiore intensità dell'impegno per difendere i propri interessi da parte di un gruppo di pressione si esprima nel momento in cui i provvedimenti vengono ideati e le risorse assegnate. Ciò che è meno scontato è che solo 11 dirigenti associativi su 50 dichiarino che la loro associazione presti ugualmente attenzione tanto all'implementazione (fase in cui, come è noto, spesso l'impostazione originaria della politica può subire grandi modificazioni) che al controllo dei risultati.

Tuttavia, se ricordiamo i dati strutturali sull'organizzazione delle associazioni presentati nel paragrafo 3.1, si può ragionevolmente presumere che tale mancanza di impegno derivi in primo luogo da un *deficit* di risorse: ricordiamo come le medesime associazioni a livello nazionale impieghino la maggior parte dei loro bilanci per mantenere corpose burocrazie interne, spesso dotate di centri studi concentrati sulla valutazione delle politiche, proprio perché la valutazione esige spesso un'elevata competenza tecnica.

Da ciò possiamo ricavare che, le riforme in atto nel nostro Paese, sembrano porre alle associazioni seri ed urgenti problemi di riorganizzazione complessiva, sia sul piano di una più efficiente redistribuzione delle risorse economiche tra le varie articolazioni centrali e periferiche, sia sul piano dei meccanismi tramite i quali conseguire maggiore legittimazione sociale in generale e nel confronto con i governi locali in particolare: infatti un'eccessiva sottovalutazione del ruolo che le associazioni possono giocare nella supervisione all'implementazione delle politiche e nel controllo del raggiungimento degli obiettivi prefissati potrebbe probabilmente spiegare (almeno in parte) perché i tavoli di programmazione possano risultare a volte meramente simbolici e di scarsa utilità.

3.6. *La competenza dei decisori: dirigenza politica e tecnostruttura*

Dai dati della ricerca emerge insomma che le associazioni assegnano un limitato rilievo alle risorse tecnico-conoscitive e alla capacità di valutare il reale impatto delle politiche che contribuiscono a disegnare. Ciò chiama in causa anche il problema della competenza dei decisori pubblici e di quale sia a questo riguardo l'opinione dei dirigenti associativi. Abbiamo perciò chiesto agli intervistati il loro giudizio sul livello di preparazione della dirigenza politica e dell'apparato amministrativo di dirigenti e funzionari nei diversi ambiti comunali, provinciali e regionale. I risultati sono esposti nelle tab. 13 e 14.

Nel loro complesso i giudizi mostrano scostamenti minimi: i dirigenti politici sono considerati mediamente più preparati degli apparati amministrativi così come il livello regionale registra maggiore apprezzamento di quello provinciale e di quello comunale. In ogni caso le valutazioni mettono in luce che per la maggior parte dei dirigenti associativi la preparazione degli amministratori locali non sembra costituire un problema, se non in qualche misura a livello comunale.

Ciò è particolarmente evidente anche dalle risposte fornite alla successiva domanda dell'intervista: infatti è stato chiesto ai dirigenti associativi di ordinare secondo un criterio di priorità i possibili obiettivi che gli amministratori locali dovrebbero perseguire per migliorare la qualità del governo locale. Gli obiettivi di miglioramento considerati sono:

1. maggiore rapidità del processo decisionale;
2. maggiore disponibilità al confronto con le associazioni di rappresentanza;
3. maggiore competenza tecnica sul merito delle scelte;
4. migliore organizzazione degli uffici e delle attività dell'ente;
5. maggiore impulso all'azione di governo e solerzia nel perseguire gli obiettivi legati ai programmi.

Quasi tutte le risposte hanno indicato come prioritarie le prime due dimensioni: la maggiore rapidità dei processi decisionali e la maggiore disponibilità degli amministratori a confrontarsi

TAB. 13 *Valutazione del grado di preparazione della dirigenza politica a livello locale. Distribuzione percentuale delle risposte*

	Livello regionale	Livello provinciale	Livello comunale
Competenza molto elevata	13,2	4,3	2,1
Competenza abbastanza elevata	44,7	38,3	25,5
Competenza sufficiente	34,2	42,6	46,8
Competenza abbastanza bassa	7,9	14,9	25,5
Competenza molto bassa/inesistente	0,0	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0
(N)	(38)	(47)	(47)
Valutazione media (5=max; 1=min)	3,6	3,3	3,0

TAB. 14 *Valutazione del grado di preparazione della tecnostruttura a livello locale. Distribuzione percentuale delle risposte*

	Livello regionale	Livello provinciale	Livello comunale
Competenza molto elevata	12,5	0,0	0,0
Competenza abbastanza elevata	22,5	34,0	29,8
Competenza sufficiente	50,0	46,8	53,2
Competenza abbastanza bassa	15,0	19,1	14,9
Competenza molto bassa/inesistente	0,0	0,0	2,1
Totale	100,0	100,0	100,0
(N)	(39)	(47)	(47)
Valutazione media (5=max; 1=min)	3,2	3,1	3,1

con le associazioni di categoria. Al contrario la competenza tecnica, lo stile di governo e la migliore organizzazione degli uffici degli enti sono considerati problemi meno urgenti che quasi tutti i vertici associativi intervistati mettono in subordine rispetto ai primi due. Soprattutto la questione dell'organizzazione degli uffici pubblici riceve il minimo di attenzione da parte associativa, denotando l'abitudine delle associazioni ad un confronto con gli enti locali limitato ai soli vertici istituzionali e non particolarmente attento al funzionamento della macchina amministrativa ed alla correlazione possibile tra comportamento burocratico e rapidità dei processi decisionali in termini di istruttoria o di attuazione del *policy making*.

3.7. *Cosa suggeriscono le associazioni*

Tra gli obiettivi della ricerca non vi era solo l'analisi dei rapporti oggi in essere tra associazioni ed amministrazioni pubbliche, ma anche quello di rilevare le proposte ed i suggerimenti dei dirigenti associativi. Abbiamo quindi chiesto ai nostri intervistati di dire, in forma estesa e aperta, quali suggerimenti darebbero agli amministratori pubblici che vogliano migliorare la qualità e l'efficacia dei loro rapporti con le associazioni di categoria. Abbiamo poi chiesto loro anche di dire cosa, a loro avviso, dovrebbero fare le associazioni di categoria per dare un apporto più incisivo al processo decisionale pubblico.

È interessante notare che, pur avendo concesso su questo aspetto la possibilità di fornire risposte aperte, vi sono poche e ben delimitate indicazioni riportate da tutti gli intervistati. Per quanto riguarda i consigli rivolti agli amministratori pubblici, il tema di gran lunga più ricorrente (ottiene infatti ben 23 citazioni) è l'auspicio che i governi locali e regionale mostrino più disponibilità ad un confronto reale e non inteso solo come momento consultivo.

Una seconda questione attiene invece ai meccanismi utilizzati per gestire il rapporto tra decisori pubblici ed associazioni: da questo punto di vista vi sono due posizioni pressoché antitetiche. L'una, maggioritaria, con 10 citazioni, chiede l'istituzione di momenti di confronto organici, sistematici e formalizzati, ossia un maggior grado di istituzionalizzazione delle procedure; l'altra, minoritaria con sole 3 citazioni, reclama al contrario uno spazio maggiore per il contatto informale ed una dose minore di ciò che è definito da un intervistato "ritualismo programmato". Questo dibattito, ovviamente, non attiene ad una mera questione di forma e può essere affrontato su due piani. Il primo di essi attiene ad un problema cruciale per ciascuna associazione: quali sono le regole del gioco all'interno delle arene decisionali che possono favorire la centralità nell'arena e l'influenza sulle decisioni dell'associazione stessa? E di converso: quali modificazioni delle regole attuali sono auspicabili per sovvertire i rapporti di forza oggi vigenti tra le singole associazioni rispetto alla loro

capacità di influenza? Si tratta di un piano di analisi che mette al centro il problema del potere e dei differenziali di potere tra le diverse associazioni nei singoli contesti. Un secondo piano di analisi può invece chiamare in causa i sistemi di valore delle associazioni. Da un lato vi sono associazioni che riconoscono ai tavoli (come quelli di concertazione) o agli organi istituzionali di confronto un valore in sé, in quanto maggiormente trasparenti rispetto alle decisioni e responsabilizzanti nei confronti dei singoli attori. Dall'altro, vi sono associazioni che li vedono come semplici strumenti che, quando divengono eccessivamente prolissi, affollati ed inconcludenti, devono essere accantonati. Riprenderemo questo tema nel prossimo paragrafo, approfondendone la trattazione sulla base della disaggregazione di alcuni dei dati della ricerca per le diverse associazioni intervistate.

Una terza serie di suggerimenti riguardano le modalità con cui gli amministratori pubblici gestiscono le procedure di relazione con le associazioni: alcuni intervistati infatti reclamano una maggiore tempestività del decisore pubblico nel fornire loro le informazioni pertinenti ed inoltre più tempo a disposizione delle associazioni per la formulazione di proposte e di istanze (complessivamente 7 citazioni).

Infine, altri suggerimenti riguardano un tema "classico" che gli intervistati tendono genericamente a riassumere nel concetto di "Meno burocrazia" (6 citazioni) e l'auspicio di una maggiore competenza tecnica del decisore pubblico (4 citazioni): quest'ultima si conferma dunque come una questione percepita come non decisiva.

Vi sono poi, come anticipato, una serie di suggerimenti che gli intervistati darebbero alle stesse associazioni di categoria per migliorare il loro apporto al processo decisionale pubblico. Nell'analisi del loro ruolo, è infatti utile capire come le associazioni si percepiscano reciprocamente e quali criticità individuino nel loro funzionamento. Anche in questo caso vi è un tema ricorrente che sorpassa per numero di citazioni (ben 23) tutti gli altri. Si tratta del riconoscimento da parte associativa della necessità di esprimere una rappresentanza non meramente settoriale e particolaristica, ma piuttosto di farsi carico dei problemi del sistema

territoriale ed economico nel suo complesso. La questione attiene in primo luogo ad un dato che è strutturale per ogni associazione, cioè il difficile equilibrio (che ogni associazione è costretta a rispettare per guadagnare legittimazione) tra difesa dell'interesse particolare ed attenzione al più ampio interesse generale; in secondo luogo, è conseguente al fatto che molte associazioni reclamano (come si è visto) tavoli ed organi sistematici e formalizzati di confronto con le amministrazioni pubbliche: sono sedi e strumenti che presuppongono in partenza la capacità e la disponibilità associativa a tenere quantomeno presente l'interesse generale e non solo quello di settore; in terzo luogo, è conseguenza di un fenomeno assai più ampio (ed analizzato da molti economisti) relativo alla trasformazione della logica dello sviluppo economico ed al fatto che la dimensione territoriale locale non è più un mero "contenitore" di attori economici ma è essa stessa un attore economico che esige una capacità "sistemica" da parte delle diverse componenti istituzionali, pubbliche e private. Questo dato di contesto è particolarmente rilevante nel definire l'efficacia dei diversi modelli regolativi a disposizione dei governanti locali e per questo vi ritorneremo in sede di conclusioni.

Un secondo insieme di suggerimenti rivolti alle associazioni di cui gli stessi intervistati fanno parte attiene ad un problema classico di logica dell'azione collettiva: gli intervistati infatti vorrebbero maggiore coesione e coordinamento tra le associazioni (11 citazioni), ben consci dei problemi che derivano sia dai comportamenti opportunistici delle singole associazioni, sia dalla difficoltà a costruire piattaforme condivise. Un altro insieme di suggerimenti che si collega a quest'ultimo, in quanto è presentato dagli intervistati come un problema di impatto dei comportamenti opportunistici da parte di alcune associazioni, è quello relativo al fatto che le associazioni dovrebbero concedere minore spazio alla relazione con gli amministratori tramite canali informali (6 citazioni): ovviamente, le associazioni che formulano questo auspicio sono quelle che vorrebbero una maggiore istituzionalizzazione dei rapporti e che di conseguenza leggono come una rottura del fronte Comune la ricerca di contatti infor-

mali e privilegiati da parte di altre associazioni.

Riceve 7 citazioni l'esortazione rivolta ad alcune associazioni a non chiudersi dietro pregiudizi politici, ossia a non giudicare i governanti esclusivamente sulla base del partito politico o della coalizione che li ha espressi, ed a prestare maggiore attenzione al reale effetto economico dei programmi e degli atti di governo. Infine, un numero non irrilevante di citazioni (6) stigmatizza la tendenza di alcuni dirigenti a costruire la loro agenda di lavoro e gli impegni di rappresentanza in base a logiche personalistiche, attente ad interessi e obiettivi individuali di carriera (dentro e fuori dell'organizzazione), a scapito degli interessi associativi generali.

4. *Specificità di settore e di territorio: alcuni approfondimenti*

I paragrafi precedenti delineano una serie di opinioni e comportamenti che caratterizzano il sistema emiliano-romagnolo della rappresentanza degli interessi economici. In questo paragrafo, sulla base di dati disaggregati, metteremo a fuoco le principali specificità legate al settore o al territorio in cui le associazioni operano, senza passare nuovamente in rassegna la totalità delle dimensioni di analisi ma solo quelle in relazione alle quali emergono differenze significative tra i settori e i territori.

4.1. *Specificità di settore*

La trattazione finora condotta mette in luce alcune caratteristiche Comuni tra le associazioni oggetto della ricerca, sia sul versante strutturale che su quello comportamentale. Quali sono le dimensioni principali che accomunano, limitatamente alla prospettiva di questa ricerca, le associazioni di categoria attive in Emilia-Romagna?

– Si tratta innanzitutto di associazioni che ritengono di essere sufficientemente forti in termini di consistenza numerica degli associati e dunque dotate di elevata rappresentatività, una rappresentatività che nella maggior parte dei casi è superiore

a quella di cui godono a livello nazionale.
- Si tratta tuttavia di associazioni che non ritengono di possedere sufficienti risorse organizzative ed economiche, a fronte delle novità indotte sul piano locale dalle riforme istituzionali.
- Nel caso delle associazioni imprenditoriali, risultano deboli sul versante della funzione di rappresentanza politica, con un numero di funzionari eccessivamente ridotto rispetto ai numerosi e crescenti ambiti di confronto politico sul territorio.
- In particolare nel caso delle associazioni imprenditoriali, selezionano quindi con cura i tavoli e gli interlocutori, privilegiando da un lato i centri nevralgici del governo locale e le *issues* fondamentali, e dall'altro agendo quasi esclusivamente nella fase di ideazione delle politiche pubbliche piuttosto che in quella di implementazione e con scarse risorse dedicate alla valutazione ed al controllo dei risultati.
- Sentono di contare abbastanza in termini di influenza sui decisori pubblici e comunque di agire in un sistema istituzionale dove gli amministratori sono sufficientemente attenti al confronto con la *business community* ed alla ricerca di una forte legittimazione sociale delle scelte.
- Hanno una buona opinione della preparazione e della competenza della dirigenza pubblica (sia politica sia, sebbene in misura minore, amministrativa).
- Percepiscono la propria identità economica e l'elevata rappresentatività sia come risorsa chiave nella relazione con l'amministrazione pubblica, sia come risorsa a disposizione dell'intero sistema economico territoriale e dunque vorrebbero che venisse loro riconosciuto un ruolo ancor più significativo.

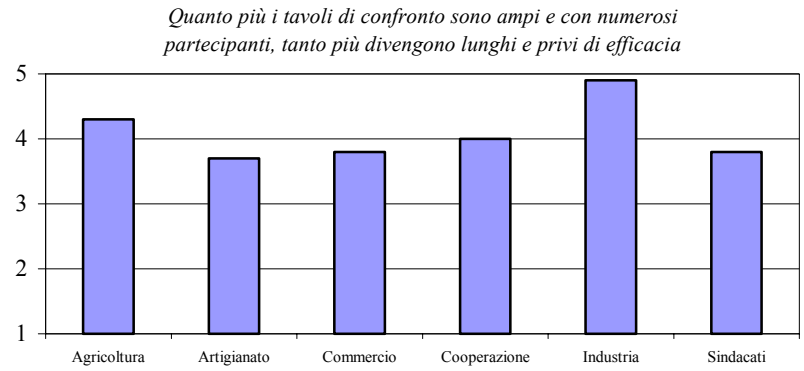

Fig. 3a *La concezione del metodo di confronto: le opinioni degli intervistati distinti per settore di appartenenza. Grado medio di accordo con l'affermazione indicata in alto (max = 5; min = 1)*

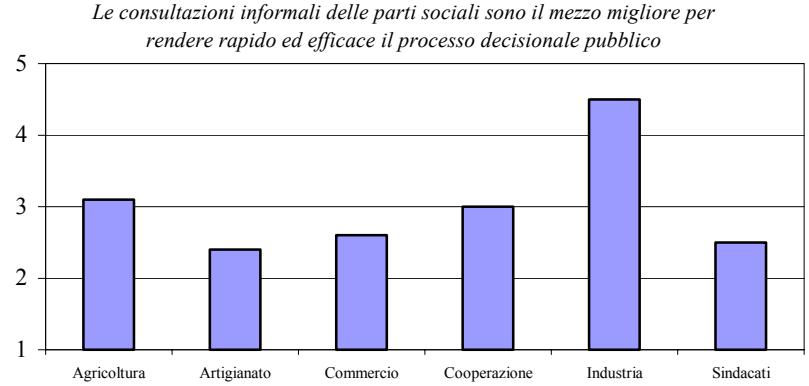

Fig. 3b *La concezione del metodo di confronto: le opinioni degli intervistati distinti per settore di appartenenza. Grado medio di accordo con l'affermazione indicata in alto (max = 5; min = 1)*

– Di conseguenza, giudicano negativamente sia i tavoli e gli strumenti formali di coinvolgimento quando questi sono meramente simbolici, sia le consultazioni informali o non sistematiche che non assegnano ruoli ed aspettative ben precise a ciascun attore.

Rispetto a questa tipizzazione, ovviamente ogni singola as-

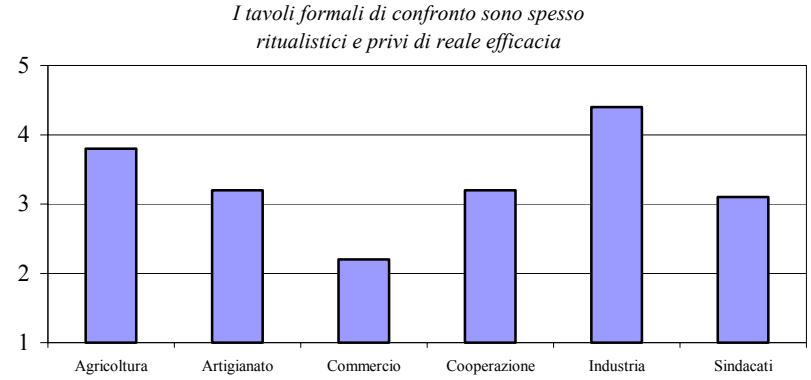

Fig. 3c *La concezione del metodo di confronto: le opinioni degli intervistati distinti per settore di appartenenza. Grado medio di accordo con l'affermazione indicata in alto (max = 5; min = 1)*

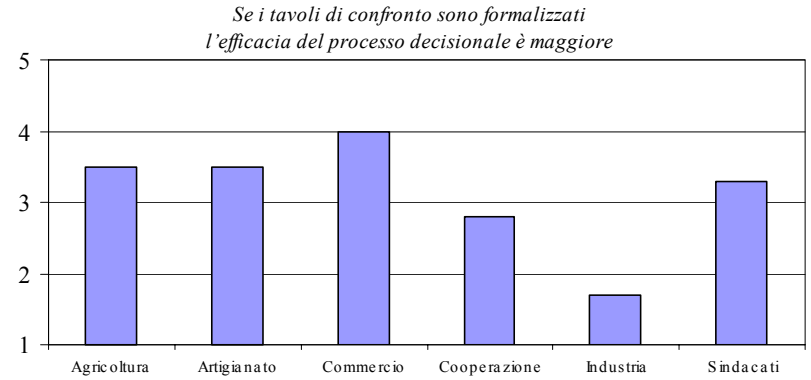

Fig. 3d *La concezione del metodo di confronto: le opinioni degli intervistati distinti per settore di appartenenza. Grado medio di accordo con l'affermazione indicata in alto (max = 5; min = 1)*

sociazione assume propri connotati specifici, in funzione della propria realtà settoriale o territoriale. Qui di seguito presentiamo quelle che, sulla base dei dati di ricerca, emergono come le linee di differenziazione più marcate tra le associazioni in base ai diversi settori di appartenenza.

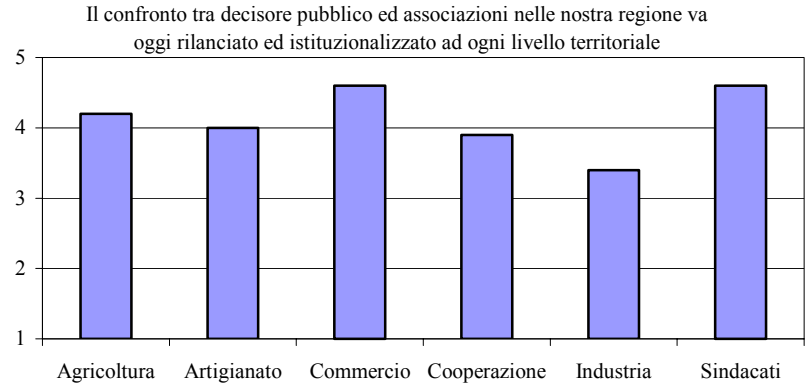

Fig. 3/e *La concezione del metodo di confronto: le opinioni degli intervistati distinti per settore di appartenenza. Grado medio di accordo con l'affermazione indicata in alto (max = 5; min = 1)*

La variabile organizzativa

Della differenza di fondo tra associazioni imprenditoriali e sindacati dei lavoratori si è già detto: ribadiamo che i sindacati dei lavoratori sono in grado di gestire una presenza assai più capillare sul territorio e di specializzare i propri funzionari nel confronto anche a livello comunale, livello che – fatta eccezione per il capoluogo di Provincia – poco coinvolge le altre associazioni, con la significativa distinzione della associazioni del settore agricolo, anch'esse per propria natura votate ad una maggiore capillarità sul territorio.

La concezione del metodo di confronto

È questa la dimensione che distingue più nettamente le posizioni politiche delle diverse associazioni. I dati sotto presentati nei grafici di fig. 3 (a, b, c, d, e) sono disaggregati sulla base dei settori economici cui afferiscono le diverse associazioni. Vengono forniti i valori medi del grado di accordo con le singole affermazioni tra gli intervistati appartenenti allo specifico settore, su una scala da 1 (minimo accordo) a 5 (massimo accordo).

I dati evidenziano significative differenze di opinione tra gli intervistati circa il grado di istituzionalizzazione procedurale da

preferire nel confronto tra associazioni ed amministrazioni pubbliche. Da un lato, le associazioni del settore industriale (Confindustria ed API) sono quelle più critiche nei confronti dei tavoli concertativi e di ogni altro strumento formale e preordinato di confronto, asserendo che tali momenti risultano inutilmente prolissi ed inefficaci, ed auspicando un metodo di contatto col decisore pubblico fondato principalmente su relazioni informali e sull'iniziativa di volta in volta della singola associazione interessata: in tal senso il metodo concertativo non è percepito affatto come un valore ma solo come uno strumento, oltretutto poco efficace quando deve coinvolgere numerosi esponenti di sigle diverse.

Sul versante opposto troviamo non solo i sindacati dei lavoratori, ma anche le associazioni imprenditoriali dell'artigianato e del commercio: queste associazioni, sulla base di sistemi di valore o più semplicemente sulla base del sistema di opportunità e di rapporti di forza oggi in essere tra le associazioni, auspicano invece una maggiore formalizzazione dei modi e degli strumenti del rapporto tra associazioni ed amministratori pubblici: possono anche essere sufficientemente d'accordo sul fatto che una maggiore istituzionalizzazione procedurale possa implicare un rallentamento dei tempi od una minore efficacia decisionale, ma in ogni caso essa è vista come meccanismo indispensabile per acquisire maggiore centralità ed influenza rispetto al processo decisionale.

Infine, su posizioni intermedie troviamo le associazioni dei settori agricolo e cooperativo, non a caso i due settori con la maggiore specificità "tecnica" degli interessi difesi, e dunque meno pressati dall'esigenza di acquisire maggiore visibilità nell'arena politica più ampia ([4]).

(4) Dalle interviste esplorative e dai commenti di altri intervistati emerge chiaramente come siano queste contrapposte visioni di fondo a rendere difficoltosa la costituzione della Conferenza Regionale dell'Economia e del Lavoro.

TAB. 15 *I fattori di influenza: le priorità per i diversi settori economici*

Grado di priorità (max=5 min=1)	Agric	Artig	Comm	Cooper	Indus	Sind
Rappresentatività	2,7	3,6	4,2	4,0	3,8	4,5
Competenza tecnica	3,6	3,0	2,8	2,3	3,6	2,5
Identità socio-economica	3,5	3,0	3,4	3,5	2,7	2,8
Collocazione politica	1,8	1,7	1,8	2,4	2,1	2,4
Affidabilità e coerenza	3,4	3,6	2,7	2,8	2,7	2,7

Le risorse e l'influenza

Anche in questo caso, i dati sotto presentati sono disaggregati sulla base dei settori economici cui si riferiscono le diverse associazioni ed il valore in ciascuna colonna indica la media del grado di priorità che gli intervistati appartenenti allo specifico settore annettono alle risorse necessarie per esercitare maggiore influenza.

La rappresentatività continua ad essere la risorsa considerata come più rilevante da quasi tutte le associazioni (in special modo dai sindacati dei lavoratori), ad eccezione delle associazioni agricole per le quali è la competenza tecnica la risorsa chiave. Si ribadisce che il tessuto socioeconomico emiliano, caratterizzato da un'elevata densità associativa, trova nell'elevata rappresentatività delle associazioni la spiegazione più ovvia delle forti interdipendenze esistenti tra amministrazioni pubbliche e gruppi di interesse. Al tempo stesso appare confermata la mancanza di importanza della collocazione politica: le associazioni sono sufficientemente forti da essere autonome dai partiti politici e non vanno alla ricerca di schieramenti di campo rispetto ai governi locali.

Gli auspici nei confronti delle amministrazioni pubbliche

La tabella 16 mostra quali sono, in termini di priorità di investimento, gli obiettivi che secondo le associazioni la pubblica amministrazione dovrebbe perseguire.

Come si vede le posizioni delle associazioni non sono molto divaricate tra loro. La maggiore differenza si nota rispetto alla richiesta di maggiore disponibilità degli amministratori al con-

fronto con le associazioni: la priorità massima per le associazioni del commercio, dell'artigianato e per i sindacati, la priorità minima per le associazioni dell'industria. L'altro grande obiettivo da tutti condiviso è quello – piuttosto generico - relativo ad una maggiore complessiva rapidità dei tempi decisionali, anche se l'organizzazione della PA non sembra costituire una preoccupazione per gli intervistati.

4.2. *Specificità territoriali*

Il primo elemento che è opportuno mettere in luce è che, nonostante la diversità degli strumenti e del livello di istituzionalizzazione procedurale del confronto tra amministrazioni ed associazioni nelle diverse Province (come visto nel paragrafo precedente), non emergono affatto forti specificità o differenziazioni territoriali nel rapporto tra associazioni ed amministrazioni locali. In altri termini, nessuna Provincia si caratterizza e si distingue nettamente dalle altre sotto un numero sufficiente di profili: il coinvolgimento delle associazioni nel processo decisionale, il giudizio dei *leader* associativi sui politici o sul personale pubblico, le modalità del rapporto reciproco, e così via. La maggiore evidenza è dunque una fortissima omogeneità su tutta la scala regionale, prescindendo sia dalla collocazione territoriale (da Piacenza alla Romagna), sia dal colore politico dei governi locali. Ciò non vuol dire che non emergano questioni particolari nell'una o nell'altra provincia: tuttavia, non ne emergono in maniera così significativa da evidenziare una sufficiente differenziazione territoriale del rapporto tra amministrazioni e categorie economiche. Vediamo comunque, brevemente, quali sono le peculiarità più evidenti emerse in relazione a ciascuna provincia.

La disponibilità al confronto da parte degli amministratori è giudicata sufficiente in tutte le Province. Se poi si passa alla valutazione sul fatto che essa sia aumentata o diminuita nel corso degli ultimi cinque anni, solo in tre Province si ottiene un risultato univoco: infatti tutte le associazioni la vedono in crescita a Piacenza, a Ravenna ed a Reggio Emilia; nelle altre Province si ottengono valutazioni contrastanti da parte delle diverse catego-

TAB. 16 *Gli auspici nei confronti della PA: le priorità per i diversi settori economici*

Grado di priorità (max=5 min=1)	Agric	Artig	Comm	Cooper	Indus	Sind
Più rapidità delle decisioni	3,8	3,3	2,4	3,9	3,6	3,1
Più disponibilità al confronto	3,3	3,8	4,4	3,7	2,6	3,5
Più competenza tecnica	3,4	2,9	3,6	2,9	2,9	2,4
Migliore organizzazione	2,6	2,2	1,8	2,2	2,9	2,4
Più iniziativa di governo	1,9	2,6	2,8	2,6	3,1	3,1

TAB. 17 *Fattori di influenza nel* policy making*. Dati disaggregati per province.*

	Rappres.	Comp. tecnica	Identità socio-econ	Colloc. politica	Affidab. e coerenza
Bologna	3,6	1,8	3,6	2,8	2,2
Ferrara	3,5	3,5	4,0	1,0	3,0
Forlì-Cesena	3,2	4,0	2,7	2,0	3,0
Modena	3,8	2,3	3,3	3,2	2,3
Parma	4,0	3,4	2,8	1,4	3,4
Piacenza	4,0	3,0	2,7	1,0	4,2
Ravenna	3,7	3,2	2,2	1,7	4,0
Reggio Emilia	4,4	3,0	2,8	1,8	3,0
Rimini	4,0	3,0	2,3	1,6	4,0

rie economiche. In tutte le Province tutte le associazioni si considerano sufficientemente influenti, senza alcuna eccezione; i fattori che sono ritenuti cruciali per essere influenti sono visibili nella tabella 17. Si può notare come tra le diverse Province vi sia qualche differenza degna di nota: in particolare la competenza tecnica è ritenuta il fattore prioritario a Forlì, l'affidabilità e la coerenza associativa sono prioritarie a Piacenza, a Ravenna ed a Rimini, la collocazione politica assume rilevanza a Bologna e soprattutto a Modena.

Sulle modalità di partecipazione alle fasi delle politiche pubbliche nelle singole Province non emerge alcun elemento nuovo: in tutti i territori le associazioni sono impegnate quasi esclusivamente nella sola fase di ideazione, anche se occorre notare come a Modena e a Rimini le associazioni intervistate dichiarino un impegno nell'implementazione e nella valutazione maggiore di quanto accada altrove.

5. *Conclusioni*

La ricerca presentata in questo capitolo intende in primo luogo offrire agli amministratori pubblici ed ai dirigenti associativi un quadro informativo più ampio ed organico di quello che possono acquisire a partire dalla loro esperienza diretta, o quanto meno intende confermare e arricchire, su basi empiriche più ampie, impressioni che essi hanno maturato nella loro attività quotidiana. È tuttavia opportuno ribadire che la mancanza di dati comparativi con altre Regioni italiane non permette di valutare appieno la portata dei dati relativi all'Emilia-Romagna. Così come va ribadito che l'indagine qui presentata ha riguardato il solo (inevitabilmente parziale) punto di vista dei dirigenti delle associazioni economiche. Ciononostante i dati emersi dall'indagine consentono di svolgere alcune riflessioni più generali sulle criticità del processo decisionale pubblico locale.

La rappresentanza degli interessi economici a livello locale

Le associazioni di cui ci siamo occupati rappresentano interessi economici e dunque ogni cambiamento nelle dinamiche dello sviluppo economico o nel governo politico dell'economia costituisce in qualche misura per loro una sfida. L'analisi del ruolo da esse giocato nel *policy making* non può ignorare la rilevanza che ha assunto oggi la dimensione locale negli assetti istituzionali delle democrazie industrializzate. Come è ormai noto, pur nel quadro di una crescente apertura dei mercati all'economia globale, il grado di competitività degli attori economici risiede il larga misura nell'efficacia delle reti istituzionali (pubbliche e private) locali che forniscono servizi alle imprese, sviluppano e diffondono le conoscenze, creano un clima di stabilità e coesione sociale, disincentivano o riducono la produzione di esternalità dannose per l'ambiente. Anche sulla base di questa consapevolezza, non solo nel nostro paese, sono andati progredendo processi di decentramento e rafforzamento delle autonomie territoriali. D'altro canto affinché l'azione dei governi locali e regionali possa contribuire efficacemente a creare un ambiente favorevole ad sviluppo economico solido ed equilibra-

to, essa deve muoversi non solo sul piano della distribuzione delle risorse, ma anche sul piano della regolazione dei comportamenti e della programmazione di interventi (ad esempio su infrastrutture, servizi, formazione) tesi a sostenere obiettivi socio-economici di medio e lungo termine (come accrescere l'occupazione, attrarre finanziamenti ed insediamenti industriali o aumentare i flussi turistici). Se è così, è allora essenziale che anche al livello locale e regionale, la comunicazione tra attori economici e amministrazioni pubbliche sia intensa, trasparente, efficace. Le stesse associazioni degli interessi paiono intuire che questa sia una prospettiva proficua e necessaria. Ma in che modo è possibile praticarla? Quali modelli istituzionali sono più utili e quali risorse organizzative sono necessarie perché possa prendere forma?

Un circolo vizioso e le vie d'uscita

Uno dei principali risultati della ricerca è fornito dall'importanza che le associazioni annettono alla propria rappresentatività come risorsa di legittimazione nei confronti delle amministrazioni pubbliche: la collocazione politica a fianco di partiti e coalizioni è nei fatti ampiamente superata mentre la competenza tecnica è considerata di gran lunga meno rilevante della rappresentatività. Inoltre, la competenza tecnica non viene identificata come una risorsa di cui, secondo le associazioni, le amministrazioni dovrebbero dotarsi. Ma è probabilmente proprio la sottovalutazione del rilievo che può avere una elevata dotazione di competenze tecniche il fattore che più di ogni altro spiega le attuali difficoltà dei modelli di relazione tra associazioni e governi locali. Nella misura in cui le associazioni contano prevalentemente sulla propria capacità rappresentativa e richiedono tavoli e organi formali di confronto, che necessariamente risultano affollati, prolissi e poco efficaci nel merito, gli amministratori sono indotti ad utilizzare tali organi come mero momento di ricerca del consenso più ampio possibile e ciò produce un vero e proprio circolo vizioso con le conseguenze sopra descritte e così criticate dalle associazioni stesse. Le vie d'uscita da questa situazione sono a disposizione sia degli amministratori

pubblici che delle associazioni. Gli amministratori potrebbero puntare meno sui tavoli di legittimazione *ex post*, in quanto le condizioni di contesto impongono davvero la costruzione di reti istituzionali stabili ed efficaci, in grado di conferire connotati "sistemici" alla *governance* locale e regionale, soprattutto in relazione ad obiettivi come quello dello sviluppo economico. Le associazioni potrebbero domandarsi se gli attuali assetti complessivi della rappresentanza di categoria, così frammentati e competitivi, non siano un ostacolo decisivo rispetto al loro sviluppo, sia da un punto di vista politico che da un punto di vista organizzativo ed economico. L'eccessiva frammentazione da un lato finisce per sminuire l'importanza della rappresentatività di ciascuna associazione (dovendo essa fronteggiare un numero elevato di altre associazioni ugualmente rappresentative), dall'altro rende più difficile procurarsi le risorse economiche da investire per partecipare attivamente al *policy making*. Ad esempio, sappiamo che la capacità dei gruppi di interesse di anticipare i criteri di scelta del decisore e fornire una soluzione che li soddisfi risulta spesso cruciale nel funzionamento delle arene decisionali. Una attitudine di questo tipo potrebbe ridurre peraltro in molti casi i costi decisionali per gli stessi amministratori pubblici. Ma molte associazioni non sono pronte oggi per questo tipo di intervento a causa del sottodimensionamento dei loro apparati di *staff* e del basso numero di funzionari esperti in attività di rappresentanza (in merito alle politiche pubbliche locali) rispetto a quelli occupati nell'erogazione di servizi agli associati. In questo senso esse non sembrano ancora aver messo in atto un reale processo di adeguamento strutturale rispetto ai cambiamenti ed alle riforme che hanno caratterizzato il nostro Paese in questi anni.

Appendice

TAB. 1 *Elenco dei dirigenti associativi intervistati tramite intervista semistrutturata*

Ruolo	Associazione	Prov.	Settore economico
Direttore	ASCOM	BO	Commercio
Direttore	CGIL	BO	sindacato lavoratori
Direttore	CNA	E-R	Artigianato
Direttore	Confindustria	E-R	Industria

TAB. 2 *Composizione del campione*

Provincia	Agric	Artig	Comm	Cooper	Indus	Sind	Totale
Bologna	1		1	2	1	2	7
Ferrara	2	1				1	4
Forlì-Cesena	2				1	1	4
Modena	1	1	1	2	2	2	9
Parma		1	1	1	1	1	5
Piacenza	1	1	1	1			4
Ravenna	1	1		1		1	4
Reggio Emilia	1		1	2		1	5
Rimini		1			1	1	3
Dir. regionali	2	2	1	1	1	1	8
Totale	11	8	6	10	7	11	53

TAB. 3 *Elenco dei dirigenti associativi intervistati*

Ruolo	Associazione	Prov.	Settore economico
Direttore	API	BO	industria
Direttore	API	MO	industria
Direttore	ASCOM	BO	commercio
Direttore	ASCOM	MO	commercio
Direttore	ASCOM	PC	commercio
Segretario	CGIL	BO	sindacato lavoratori
Segretario	CGIL	FO	sindacato lavoratori
Segretario	CGIL	MO	sindacato lavoratori
Segretario	CGIL	PR	sindacato lavoratori
Segretario	CGIL	RA	sindacato lavoratori
Segretario	CGIL	RE	sindacato lavoratori
Direttore	CIA	FE	agricoltura
Direttore	CIA	E-R	agricoltura
Segretario	CISL	BO	sindacato lavoratori

TAB. 3 *Segue*

Ruolo	Associazione	Prov.	Settore economico
Segretario	CISL	FE	sindacato lavoratori
Segretario	CISL	MO	sindacato lavoratori
Segretario	CISL	RN	sindacato lavoratori
Segretario	CISL	E-R	sindacato lavoratori
Direttore	CNA	FE	artigianato
Direttore	CNA	MO	artigianato
Direttore	CNA	PC	artigianato
Direttore	CNA	PR	artigianato
Direttore	CNA	RA	artigianato
Direttore	CNA	RN	artigianato
Direttore	CNA	E-R	artigianato
Direttore	Coldiretti	BO	agricoltura
Direttore	Coldiretti	FE	agricoltura
Direttore	Coldiretti	FO	agricoltura
Direttore	Coldiretti	PC	agricoltura
Direttore	Coldiretti	RA	agricoltura
Direttore	Confagricoltura	FO	agricoltura
Direttore	Confagricoltura	MO	agricoltura
Direttore	Confagricoltura	RE	agricoltura
Direttore	Confagricoltura	E-R	agricoltura
Direttore	Confartigianato	E-R	artigianato
Direttore	ConfCooperative	BO	cooperazione
Direttore	Confcooperative	MO	cooperazione
Direttore	Confcooperative	PC	cooperazione
Direttore	Confcooperative	RA	cooperazione
Direttore	Confcooperative	RE	cooperazione
Direttore	Confcooperative	E-R	cooperazione
Direttore	Confesercenti	PR	commercio
Direttore	Confesercenti	RE	commercio
Direttore	Confesercenti	E-R	commercio
Direttore	Confindustria	FO	industria
Direttore	Confindustria	MO	industria
Direttore	Confindustria	PR	industria
Direttore	Confindustria	RN	industria
Direttore	Confindustria	E-R	industria
Direttore	LegaCoop	BO	cooperazione
Direttore	LegaCoop	MO	cooperazione
Direttore	LegaCoop	PR	cooperazione
Direttore	LegaCoop	RE	cooperazione